

Mot Mindre Bundet Bistånd?

Av

Christopher Wingård



Nationalekonomiska Institutionen
vid Lunds Universitet

Handledare: Yves Bourdet

Abstract

Aid-tying is considered costly and ineffective to recipient countries and it is estimated that costs increase by as much as 30 per cent due to its practice. The Paris Declaration on enhanced aid effectiveness suggested an end to tied aid. The purpose of this paper is to give a review of the development of aid-tying in the European countries in the last thirty years. It will also look at some of the reasons why certain countries use more tied aid than others. The data is collected from the OECD CRS database and the paper focuses on the fifteen European DAC members. It is concluded that the use of bilateral aid-tying has decreased markedly over the years of 1979-2007. The most significant progress has been achieved by the countries of northern Europe followed in order of importance by the central European countries and the Mediterranean countries. In an attempt to explain why the latter countries have a higher degree of tied aid, it was found that it has a strong connection with the amount of total bilateral aid the country gives. A high degree of aid in relation to GDP correlates to a low degree of tied aid and vice versa. However, it is also suggested that countries with a close to zero practice of aid-tying, still have the problem of informal tying.

Keywords: Aid-tying, OECD, the Paris Declaration, SIDA, European Union, Foreign Aid, DAC

Förkortningar

BNI	Brutto National Inkomst
BNP	Brutto National Produkt
CRS	Creditor Reporting System
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GDP	Gross Domestic Product
LDC	Least Developed Countries
NGO	Non-Governmental Organizations
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
SIDA	Swedish International Development Co-operation Agency
USD	US Dollar
WTO	World Trade Organization

Innehållsförteckning	Sida
1 INTRODUKTION.....	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 SYFTE.....	2
1.3 STRUKTUR.....	2
2 PARISDEKLARATIONEN	4
3 BUNDET BISTÅND	6
3.1 TEORETISKA ASPEKTER	6
3.2 INFANT-INDUSTRY ARGUMENTET OCH SECOND-BEST TEOREMET	7
3.3 BUNDET BISTÅND – HUR STORA EFFEKTER?.....	10
3.4 BUNDET BISTÅND – EN TEORETISK BAKGRUND	12
4 EU OCH DET BUNDNA BISTÅNDET	16
4.1 HUR SER DET UT IDAG?	16
4.2 UTVECKLINGEN AV DET BUNDNA BISTÅNDET	17
4.3 EU:S UTVECKLING KONTRA RESTEN AV VÄRLDEN	19
4.4 EU LAND FÖR LAND	20
4.4.1 <i>Varför har länder olika grad av bundet bistånd?</i>	23
4.4.2 <i>Vad ligger bakom Greklands, Portugals och Spaniens höga andel av bundet bistånd?</i>	25
5 VARFÖR FINNS BUNDET BISTÅND KVAR?	30
6 SLUTSATS	33
KÄLLFÖRTECKNING	36
APPENDIX.....	40

1 INTRODUKTION

1.1 BAKGRUND

År 2000 enades världens länder om att halvera fattigdomen till 2015. Man kom överens om åtta punkter som ansågs särskilt viktiga för att uppnå målet. Bland annat skulle samarbetet mellan länderna gällande världens bistånd förbättras och utvecklas. 2008 delades nära 120 miljarder USD ut i bistånd världen över. En ansevärd summa som ändå är cirka 35 miljarder USD för lite än vad som bedöms som nödvändigt för att nå millenniemålen.¹ Inte nog med att storleken på själva biståndet måste öka, även effektiviteten måste förbättras. En av de kanske största anledningarna bakom detta är det bundna biståndet.

Bundet bistånd innebär att det bistånd som mottagarlandet får, delvis måste återinvesteras i givarlandet. Vanligen sker återinvesteringen i form av inköp av varor och tjänster, vilka ofta inte är anpassade efter utvecklingslandets behov. Resultatet blir ett ineffektivare bistånd i form av en kostnadsökning på mellan 10 - 30 % för mottagarlandet.²

Redan under 1970-talet började OECD:s utvecklings kommitté DAC att uppmärksamma problemen med det bundna biståndet.³ Arbetet fortsatte under 80- och 90-talet men ett av de kanske största stegen mot en förbättring av biståndet togs 2005 då flera världens regeringar och hjälporganisationer samlades i Paris. Resultatet av mötet blev den så kallade Parisdeklarationen. Denna globala konsensus är något unikt i sig och innebär en ny inriktning för världens samlade hjälpinsatser. Effektiviteten sattes i fokus och man enades kring ett nytt sätt att arbeta. Bland annat

¹ United Nations (091016)

² C.J Jepma (1991), Sid. 19

skall mottagarländerna ges ett större ansvar för biståndets användande samtidigt som givarna skall anpassa sig mer efter utvecklingsländernas behov. Här spelar givetvis det bundna biståndet en stor roll då det snarare innebär att mottagaren rättar sig efter givarens behov.

1.2 SYFTE

Syftet med uppsatsen är att ge en övergripande bild över utvecklingen av det bundna biståndet i EU. Målet är sedan att koppla resultaten av denna övergripande bild till de teorier som är drivande bakom det bundna biståndets existens, samt ta reda på varför utveckling inom den europeiska unionen sett ut som den gjort de senaste trettio åren.

1.3 STRUKTUR

Uppsatsen är uppdelad i två huvuddelar, den första ger en kort sammanfattning av Parisdeklarationen och dess betydelse för fattigdomsbekämpningen i allmänhet och det bundna biståndet i synnerhet. Del ett fortsätter sedan med översikt av teorin bakom bundet bistånd. Även en partiell välfärdsanalys kommer att göras samt en beskrivning av det bundna biståndets teoretiska bakgrund och dess effekter. Resonemanget i den här delen av uppsatsen kommer att utgöra grunden för analysen av utvecklingen i EU-länderna som tar vid i del två.

Del två handlar om utvecklingen i EU under åren 1979 till 2007, både generellt sett och land för land. Utgångspunkten är situationen idag men fokus kommer även att viga åt den historiska utvecklingen. Även en jämförelse med resten av världen kommer att genomföras. I slutet av kapitlet kommer ett antal länder att studeras

³ Ibid. Sid. 17

närmare och deras utveckling och benägenhet att binda sitt bistånd kommer att relateras till och testas mot relevant teori inom ämnet.

Avslutningen ägnas åt en diskussion om varför det bundna biståndet fortfarande finns kvar samt vilka svårigheter som kan uppstå vid en avveckling. Till sist följer slutsatserna kring uppsatsen och en avslutande diskussion.

2 PARISDEKLARATIONEN

Parisdeklarationen antogs i mars 2005 och var frukten av en överenskommelse mellan bilaterala och multilaterala givare om att effektivisera biståndet. Bakgrunden till mötet var ett ökat behov av att reformera metoder för hur biståndet delas ut och hanteras, detta för att ta ytterligare ett steg mot att förverkliga millenniemålen. Under de fem år som föregick mötet i Paris hade biståndet vuxit kraftigt, närmare bestämt dubblerats från 50 miljarder dollar år 2000 till 100 miljarder 2005. Detta skapade ett behov av nya och effektivare metoder att hantera biståndet på, framförallt kom dessa önskemål från givarländerna. I takt med att biståndet ökat, ökade också kraven på mottagarländerna. Flera länder kände sig pressade och ansåg sig behöva mer tid att genomföra sina strategier och mer makt över hur anslagen skulle fördelas.⁴

Huvuddelen i avtalet består av tre olika delar. Den första är att mottagarländerna skall ta ett större ansvar för sin ekonomiska och politiska utveckling. Detta kallas ägande (ownership) och är en väldigt central del i avtalet. Vad gäller givarländerna skall de arbeta mot ett bättre lämpat bistånd, med färre krav och mer anpassning efter samarbetslandets specifika behov. Denna nya inriktning (alignment) är central då den sätter mottagaren i fokus. Vidare skall donatorer också sträva efter en ökad harmonisering (harmonisation) för att ytterligare effektivisera sina insatser. Deklarationen innebar också att en överenskommelse om en kraftigare fokus på tydliga resultat. Genom kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av ländernas insatser hoppades man att effekten av mötet skulle bli både tydlig och omedelbar.⁵

Just dessa tre uttryck, ”ownership”, ”alignment” och ”harmonisation” speglar den nya inriktning biståndspolitikerna har tagit efter mötet i Paris. Avtalet förstärks ytterligare av att det är en övergripande uppgörelse mellan alla inblandade parter, inte bara enskilda

⁴ SIDA (091015)

⁵ Utrikesdepartementet (080618)

länder utan även icke-politiska organisationer och andra biståndsorgan. Att få till
stånd en så pass bred överenskommelse är något unikt och innebär en helt ny era i
kampen mot fattigdom och underutveckling världen över.

3 BUNDET BISTÅND

3.1 TEORETISKA ASPEKTER

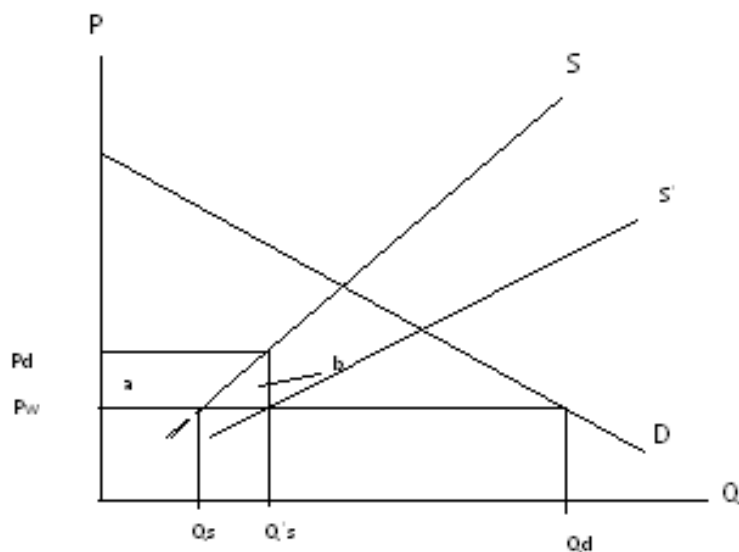
Bundet bistånd innebär en konkurrensbegränsning och används i ett protektionistiskt syfte. Mer exakt innebär det en diskriminering vid offentlig upphandling mellan länder. Detta är en del av den så kallade nya protektionismen som WTO gjort återkommande försök att motverka. Då det bundna biståndet ger den inhemska industrin fördelar framför sina internationella konkurrenter, kan vi utgå från att bundet bistånd verkar som en produktionssubvention. En partiell välfärdsanalys kan därefter göras för att säga något vilka effekter som uppstår.

Figur 1 visar hur en produktionssubvention påverkar landets välfärd. I den här situationen antar jag ett litet land som inte ensamt kan påverka världsmarknadspriset. Vad som först händer är att P_w ökar till P_d , vilket leder till att producentöverskottet ökar med ytan a . Konsumenterna möter dock fortfarande världsmarknadspriset P_w då subventionen endast påverkar producenternas priser. Detta är en avgörande skillnad jämfört med en tariff där även konsumenternas priser ändras. Stödet gör att S -kurvan skiftar nedåt till S' och en ny jämvikt nås.

Om vi tittar på välfärdseffekterna av subventionen så ökade producentöverskottet med ytan a . Arealen b innebär en välfärdsförlust för landet och $a+b$ visar på kostnaden för överskottet för de som bidrar till landets budget. Själva subventionen utgörs av skillnaden mellan P_w och P_d .⁶ Slutsatsen blir att om arean $a > b$ innebär subventionen en välfärdsvinst för samhället.

⁶ Senior Nello (2009), Sid. 89

Figur 1 - Produktionssubvention



Källa: Senior Nello (2009) Sid. 90

Ovan resonemang tyder på att bundet bistånd kan ha en positiv effekt för det enskilda landet, i alla fall på kort sikt. Den egna industrin får fördelar gentemot sina konkurrenter tack vare det bundna biståndet vilket förklarar oviljan att tillmötesgå DAC:s rekommendationer. I det långa loppet är det dock mer tveksamt om det bundna biståndet innebär en reell välfärdsvinst.

3.2 **INFANT-INDUSTRY ARGUMENTET OCH SECOND-BEST TEOREMET**

En av anledningarna till att länder väljer att binda sitt bistånd är att det ska ge dem exportfördelar. I teorin kan man koppla detta till ”infant industry argumentet”. I korthet innebär argumentet att handelshindret, i detta fall det bundna biståndet, ska ge tid och utrymme åt landets egen industri att utvecklas och bli konkurrenskraftig. Det bundna biståndet innebär att den inhemska industrin åtnjuter fördelar framför sina konkurrenter då den offentliga upphandlingen begränsas. Den stora svagheten i ”infant-industry” resonemanget ligger i att industrin så småningom måste utsättas för

internationell konkurrens och fortsätta att vara lönsam.⁷ Kopplat till den senaste tidens krav på att binda av biståndet kan man förstå en del av svårigheterna som ligger bakom borttagandet. Om flera länder använt bundet bistånd i syfte att bygga upp och stärka sin egen industri, är det inte otänkbart att flera länder inte anser sig redo att ta bort skyddet och därmed sinkar processen med att avlägsna det bundna biståndet.

Ytterligare en teori som går att tillämpas är ”senescent industry argumentet”, vilket riktar in sig på hur protektionism behövs för att bibehålla sysselsättningen. Kritiken som riktas mot just den här teorin är att den egentligen bara skjuter problemet framför sig. Genom att skydda industrin och dess anställda kommer inte en anpassning att ske och de jobb som eventuellt räddas kommer att vara mindre produktiva än de jobb som annars hade kunna skapats. Även det här går att koppla till det bundna biståndet. Det är troligt att sysselsättningen spelar en aktiv roll i länders beslut att binda sitt bistånd, på samma sätt som i infant industry teorin.⁸

Frågan är bara om dessa argument går att tillämpa i försvaret av det bundna biståndet. Den första frågan blir om bundet bistånd verkligen har någon effekt på den inhemska industrin och sysselsättningsnivån. Forskning visar på att bundet bistånd är en relativt liten del av ett lands totala export.⁹ Utöver hur stor del av exporten som det bundna biståndet står för, är det också viktigt att se huruvida en förändring av biståndet påverkar landets export. För att ta reda på detta måste man först ta reda på hur mycket av landets biståndsfinansierade export som funnits om biståndet vore obundet, det vill säga om det bundna biståndet överhuvudtaget är effektivt. Man mäter detta genom att titta på landets fungibilitet. Forskning visar att graden av bistånd inte spelar någon avgörande roll för länders export, med andra ord att merparten av exporten hade ägt rum oavsett om den är biståndsfinansierad eller ej.¹⁰

⁷ Ibid, Sid.99

⁸ Ibid. Sid. 99

⁹ C J. Jepma (1991). Sid. 42

¹⁰ Ibid. Sid. 43

Om vi tittar vidare på hur sysselsättningen påverkas av det bundna biståndet, får man liknande resultat som vid biståndets exportpåverkan. Även här måste hänsyn till fungibilitet tas, vilket gör att resultaten blir ungefärliga uppskattningar snarare än exakta sanningar. Oavsett antas den påverkan biståndet har på sysselsättningen vara högst obetydlig.¹¹

Ovanstående resultat tyder alltså på att det bundna biståndet inte har någon avgörande påverkan på vare sig exporten eller sysselsättningen. Både ”infant-industry argumentet” och ”senescent-industry argumentet” har troligen spelat en stor roll vid införandet av det bundna biståndet, men inget av dem kan försvara dess existens idag. Argument som hävdar att exporten och sysselsättningen drabbas av ett borttagande av det bundna biståndet kan således förkastas. Det bundna biståndet kan med andra ord inte motiveras av ekonomiska skäl, det är snarare troligt att det är politiska aspekter som ligger till grund för fenomenet.

Även om bundet bistånd i det långa loppet inte har någon stor inverkan på export och sysselsättning, så kommer ett eventuellt borttagande att få konsekvenser. Inom traditionell handelsteori finns det en rad olika antaganden att ta hänsyn till, bland annat att perfekt konkurrens råder och att alla resurser är uttömda. Bundet bistånd innebär en konkurrensbegränsning som sätter antagandet om perfekt konkurrens ur spel. Här kan vi tillämpa teorin ”of the second best”. Den säger att ett borttagande av handelshinder inte alltid ger en välfärdsökning. Det kan till och med vara så att införandet av ytterligare en snedvridning kan ge en positiv effekt. Med andra ord kan man inte direkt avgöra vilka effekter en liberalisering kommer att få.¹² Detta är något att ha i åtanke när man nu planerar att avveckla det bundna biståndet. Ett alltför snabbt borttagande kan få stora konsekvenser för enskilda länder, trots att bundet bistånd visats ha relativt små effekter på export och sysselsättning.

¹¹ Ibid. Sid. 47

3.3 **BUNDET BISTÅND – HUR STORA EFFEKTER?**

Ett bundet bistånd innebär att mottagarlandet är tvingat att använda biståndspengarna till att handla varor och tjänster från givarlandet. Det medför en extra kostnad på mellan 10 till 30 % samtidigt som det ger givarlandets industri konkurrensfördelar. Det finns dock tecken på att denna extra kostnad kan vara betydligt högre än så. Flera olika undersökningar pekar på detta vilket gör att 10 % - 30 % närmast kan ses som en lägsta nivå för kostnaden av bundet bistånd.¹³ Dessa ökade kostnader kommer av att det bundna biståndet blir en konkurrensbegränsning som i sin tur driver upp priserna på de varor och tjänster som ingår i avtalet. Här finner man också motivet bakom det bundna biståndet. Denna del kallas det direkta eller formella bundna biståndet. Det finns dock en informell del också som kan vara betydligt svårare att mäta. Exempel på informellt bundet bistånd kan vara att om ett biståndsprojekt utarbetats och designats av ett specifikt givarland, föredras ofta företag från samma land när projektet skall genomföras. Ett annat exempel är om givarlandet ger tecken på att relationen mellan länderna kan förbättras i framtiden om handeln ökar. En förbättrad relation kan leda till att mängden bistånd ökar. Sådana signaler kan givetvis fungera på motsatt vis där en försämrade relation kan leda till att mindre bistånd betalas ut.¹⁴

Bundet bistånd är både ineffektivt och kostsamt. Exakt hur kostsamt ser man om man tittar på statistik från OECD gällande EU:s femton DAC medlemmars bistånd under 2007. Deras sammanlagda bistånd uppgick till 37,524 miljarder USD, varav cirka 10 % antogs vara bundet. Detta beräknas ge en värdeförlust på mellan 400 och 800 miljoner Euro.¹⁵ Då skall man också ha i åtanke att EU ligger i framkant vad gäller

¹² Senior Nello (2009), Sid.100

¹³ Clay et. al (081013), Sid. 35

¹⁴ Nilsson (1997), Sid.52

¹⁵ Carlsson et. al (091014), Sid. 68

storleken på sitt bundna bistånd. Andra länder runt om i världen har betydligt högre nivåer vilket visar på allvaret i frågan.

Kostnadsökningen motsvarande 10 – 30 % är en direkt kostnad för mottagaren, men det finns även indirekta kostnader att ta hänsyn till. I dessa ingår administrativa fasta utlägg och förseningar, samt kostnader som uppstår på grund av bristande samarbetsförmåga mellan olika givare. Ett exempel på dålig koordination är att biståndspolicys ser olika ut i olika länder. Effekten blir att de varor och tjänster som erbjuds mottagarlandet inte är optimala för dess egna ekonomiska utveckling. Till exempel kan de varor som erbjuds vara överdrivet kapitalintensiva eller alltför beroende av västerländsk teknologi för att kunna användas på ett optimalt vis. Både direkta och indirekta kostnader är viktigt för att kunna ge en så bred bild som möjligt av de olika kostnader som uppstår till följd av bundet bistånd.¹⁶

Ovan nämnda procentsatser är generella för samtliga typer av bundet bistånd. Avvikelser kan förekomma, framförallt negativa sådana, särskilt om man tittar på närmare på livsmedelsbistånd (Food-aid) och kontraktfinansierade tekniska samarbetet (Technological co-operation). Inom dessa områden är ofta graden av bundet bistånd betydligt högre, till exempel upp mot 40 % inom livsmedelsbistånd. Dessa två områden ingår inte i DAC:s rekommendation om att göra allt bistånd obundet utan det är upp till varje enskilt land att ta ställning i frågan.¹⁷

Den ekonomiska aspekten är kanske det främsta motivet till att binda sitt bistånd, men det är inte den enda anledningen. Det finns även en politisk synvinkel. Historiska band spelar en stor roll, främst sedan kolonialtiden. Här finns också en stor variation mellan givarländerna vilken politisk faktor som spelar störst roll. Frankrikes och Storbritanniens ger till exempel ofta bistånd till före detta kolonier, medan USA brukar använda biståndet som ett politiskt påtryckningsinstrument. Japans bistånd är

¹⁶ C. J. Jepma (1991) Sid. 16

ofta en bricka i deras regionalpolitiska spel i motsats till de nordiska länderna som vanligen sätter det humanitära behovet främst. Detta skapar särskilda band mellan givare och mottagare som i sin tur påverkar graden av bundet bistånd. Det påstås att mottagarländer inte ser bundet bistånd som ett lika stort problem om det kommer från ett land man har en stark relation till.¹⁸ Detta är ytterligare ett exempel på en indirekt kostnad. Det skall dock sägas att även om en nära relation mellan länder ökar risken för att biståndet blir bundet, finns det positiva effekter också. I en studie nyligen gjord vid Uppsala Universitet slås det fast att det finns ett starkt samband mellan mottaget bistånd och mottagarlandets export. Mycket likt det samband som antas vara en av anledningarna bakom det bundna biståndet, nämligen att det finns till för att gynna givarlandets export. Ett nära samarbete kan med andra ord leda till att handeln mellan länderna gynnas. Förklaringen till detta är att den effektiva kostnaden för avståndet mellan länderna sjunker då relationen förbättras. Det kan dock inte uteslutas att informell bindning av biståndet inverkar på den ökade handeln.¹⁹

3.4 BUNDET BISTÅND – EN TEORETISK BAKGRUND

Vad är det som ligger till grund för att länder väljer att binda sitt bistånd? Jag har tidigare diskuterat både ekonomiska och politiska faktorer som spelar en avgörande roll. Men varför har vissa länder en högre bindningsgrad än andra? Genom att titta på statistiken för DAC:s femton EU-medlemmar ser vi direkt att länderna i norra Europa har en lägre andel bundet bistånd än länderna runt Medelhavet. En möjlig anledning till detta är ekonomisk styrka. Generellt sett ger nationerna i norra Europa en större del av sitt BNI i bistånd än Medelhavsländerna. Det finns forskning som visar på att länder som delar ut mycket bistånd också har en relativt hög grad av obundet

¹⁷ Clay et. al (081013), Sid. 1

¹⁸ C. J. Jepma (1991) Sid. 48

¹⁹ Johansson & Pettersson (2009), Sid. 23

bistånd.²⁰ Detta kan dock endast sägas om EU-länderna. USA har till exempel både ett väldigt högt sammanlagt bilateralt bistånd och en väldigt hög grad bundet bistånd.

Även mottagarens situation spelar roll för hur hög andel bundet bistånd som den får. De länder som ger mest bistånd, delar i hög grad ut sin hjälp till de allra fattigaste länderna i världen. Då de mest givmilda länderna är de som har lägst grad av bundet bistånd, kan man anta att de fattigaste länderna i världen får en relativt låg andel bundet bistånd.²¹ Detta måste i så fall ses som mycket positivt då de fattigaste nationerna är i störst behov av hjälp. I den här frågan råder det dock oenighet. Andra studier visar på ett helt motsatt mönster där de fattigaste och folkrikaste länderna är de som får högst andel bundet bistånd. Ett obundet bistånd däremot hänger enligt dessa studier samman med social och politisk stabilitet i landet. Tittar man vidare på det sammanlagda bilaterala biståndet så hänger även det samman med de sociala faktorerna. Minskar stabiliteten i mottagarlandet så tenderar även den totala mängden bistånd att sjunka.²² Detta kan tolkas som om det bundna biståndet erbjuder en slags säkerhet för givarlandets pengar. Ett land med en instabil social och politisk situation har kanske sämre möjligheter att förverkliga projekt knutna till biståndet. Genom att binda biståndet kan man med större säkerhet se till att pengarna kommer till nytta och projektet genomförs. Skulle situationen förbättras kan man sedermera minska kraven.

Jag har ovan berört att storleken på det bilaterala biståndet spelar en roll för graden av bundet bistånd. Just själva omfattningen av biståndet bestäms i sig av bland annat vilken konjunktur ekonomin befinner sig i och hur stort landet i fråga är. Ett stort land har ofta en ansenlig statsbudget vilket ger utrymme för ett betydande bilateralt bistånd. Konjunkturen hänger samman med statsbudgeten. En positiv trend kan leda till ökat bistånd och vice versa.²³ Det sistnämnda är något vi ser idag då finanskrisen

²⁰ Easterly (2002), Sid.8

²¹ Ibid. Sid. 8

²² Miquel-Florensa (070409), Sid. 5.

²³ Round and Odedokun (2003), Sid.8

fått tydliga konsekvenser för världens bistånd. BNI är beroende av ländernas exportinkomster och då finanskrisen innebär minskade handelsvolymmer kommer BNI att sjunka och därmed också biståndet. I Sveriges fall innebär detta att biståndet sjunker med 2,5 miljarder kronor.²⁴ Huruvida detta innebär en faktisk minskning av det bundna biståndet är svårt att säga. I förhållande till det totala biståndet är det föga troligt att en minskning följer en recession i ekonomin. Det kanske i själva verket blir tvärtom då länder vill skydda sin industri ytterligare till följd av det hårda ekonomiska klimatet.

Om storleken på biståndet i hög grad beror på landets ekonomiska förutsättningar, så beror sammansättningen i hög grad på det politiska klimatet och påtryckningar från intresseorganisationer. Koloniala band och utrikespolitiska preferenser påverkar biståndets utformning. Minskad risk för politiska och ekonomiska kriser samt de ökande hoten från miljöförstöring och epidemier, utgör grundpelarna för biståndets storlek och utformning.²⁵ Exakt vilka områden som bör prioriteras är dock en mer öppen fråga. Givarländernas regeringar utsätts ständigt för påtryckningar och lobbyism från både privata företag och NGO:s. Detta gäller allt från storleken på biståndet, till graden av bundet bistånd och till vilka länder hjälpen bör ges.²⁶ Den privata sfärens intressen kopplas tydligt ihop med deras specifika inriktning och kunskap. Till exempel kan universiteten propagera för satsningar på forskning och uppbyggandet av stabila institutioner, medan bygg – och entreprenörsföretag kanske vill se satsningar på infrastruktur och IT-industri. Det bundna biståndet står här som ett tydligt exempel på hur kraftig lobbyismen från företagsvärlden kan vara. NGO:s har vuxit i styrka de senaste åren vilket kan ses i den tydligare inriktningen på rättvisa och effektivitet. Deras lobbyism är nämligen i hög grad inriktad på just dessa områden.²⁷

²⁴ Gunér (090916)

²⁵ Hopkins (2000) Sid: 18

²⁶ Ibid. Sid: 14

²⁷ Ibid. Sid. 23

Sammantaget kan vi konstatera att biståndet har en väldigt komplicerad bakgrund där flera olika faktorer spelar in på dess utformning. Både givarens och mottagarens politiska och ekonomiska situation spelar en stor roll, samtidigt som påtryckningarna är stora från samhället i stort på vilka områden som bör prioriteras. Det är i detta sammanhang som det bundna biståndets existens måste ses.

4 EU OCH DET BUNDNA BISTÅNDET

4.1 HUR SER DET UT IDAG?

De senaste åren har biståndspolitiken förändrats kraftigt inom europeiska unionen. EU-kommissionen har vidtagit flera åtgärder i arbetet med att förverkliga millenniemålen och allt har skett i enlighet med Parisdeklarationens principer om ett effektivare bistånd. Det kanske enskilt viktigaste åtagandet har EU-kommissionen gjort i och med publiceringen av *Europeiskt konsensus för utveckling*. Samtliga medlemsländerna och Europaparlamentet har godkänt dokumentet som innehåller riktlinjer för EU:s biståndspolitik. Även om det är ett stort steg framåt med ett gemensamt dokument som alla godkänt, är dess verkliga betydelse svår att tyda då det inte är juridiskt bindande.²⁸

EU har också helt och hållet följt DAC:s riktlinjer och föreslagit att allt bilateralt bistånd skall bindas av i framtiden. Man har till och med tagit ett steg längre än rekommendationen och föreslagit att även allt livsmedelsbistånd skall bli obundet, dock under förutsättningen att mottagarländerna samtycker samt att det hela sker under principen om ömsesidighet.²⁹ Själva beslutet togs i december 2005 då Europaparlamentet och ministerrådet kom överens om att all offentlig upphandling skall ske på den internationella marknaden. Vidare enades man också om att ytterligare påtryckningar skall göras för att förmå biståndet att bindas av på bilateral nivå inom Europa.³⁰ DAC:s femton EU-medlemmar har idag ett sammanlagt bundet bistånd på ungefär 10 %. Dessa 10 % innebär som tidigare nämnt en värdeförlust på mellan 400 - 800 miljoner Euro per år, det finns med andra ord stora vinster att göra i

²⁸ CONCORD (090126)

²⁹ EU (071029)

³⁰ CONCORD (090126)

ett totalt obundet bistånd. Även om EU åtagit sig att binda av sitt bistånd i framtiden, återstår problemet i vilket takt det skall ske. Detta är ett område som Parisdeklarationen brister i, den sätter ingen tidsram eller kvantitativ begränsning på hur fort processen skall gå.³¹

Även om EU-länderna i sin helhet har cirka 10 % bundet bistånd, har flera av dess medlemmar beslutat om att helt binda av sitt bistånd. Tabell 1 i appendix visar att Sverige, Storbritannien och Luxemburg har ett helt obundet bistånd, med flera länder som följer tätt bakom med mer än 90 % obundet bistånd.

Även om EU gjort stora framsteg och på vissa områden till och med gått längre än DAC:s rekommendationer, finns en hel del av kritiken mot unionens biståndshantering kvar. Vad gäller det bundna biståndet har DAC kritiserat EU för att stora delar av biståndet stannar hos europeiska företag utan att bolag utanför sammanslutningen ges en chans att vara med och konkurrera om upphandlingarna. Kritik framförs också mot EU-kommissionen vars kontroller och stränga regelverk hindrar beslut från att genomföras på ett effektivt vis.³²

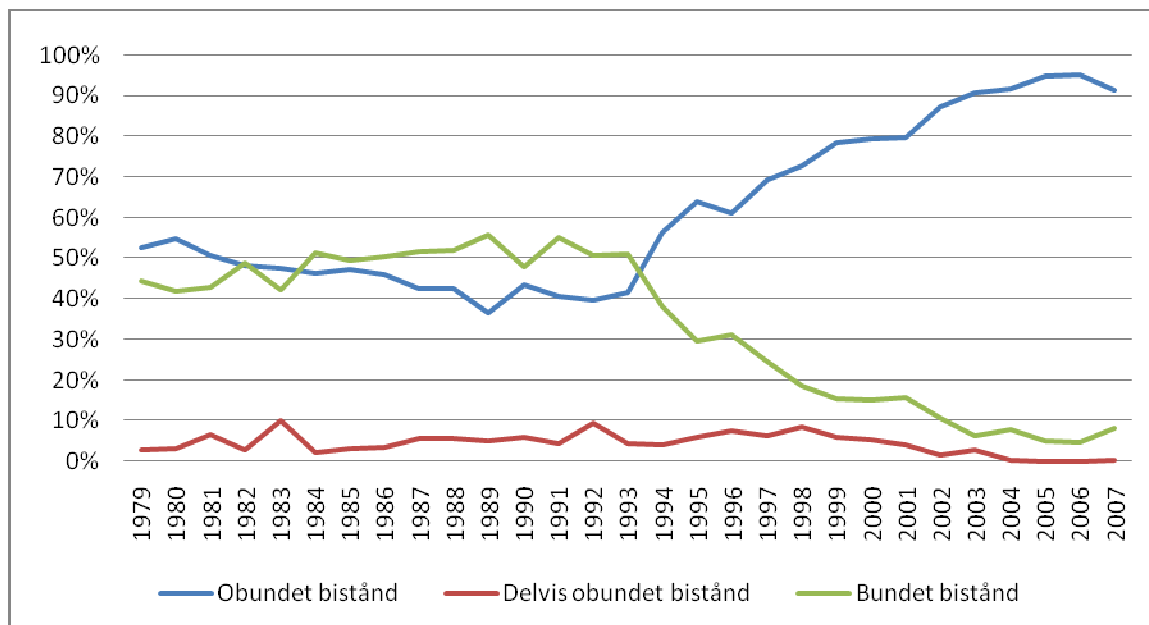
4.2 UTVECKLINGEN AV DET BUNDNA BISTÅNDET

EU har gjort återkommande ansatser för att göra sig av med det bilaterala bundna biståndet. Som diagrammet nedan visar har deras strävan gett tydliga resultat. Statistik från OECD visar hur de senaste trettio åren inneburit en minskning från nära 50 % till dagens 10 %. Framför allt ser vi hur utvecklingen gått kraftigt nedåt från början av 90-talet och framåt, med särskilt tydliga brott i kurvan vid 1996 och 2001. Med andra ord ser vi att de största förändringarna har skett före Parisdeklarationen.

³¹ Carlsson et. al (091014), Sid. 68

³² DAC (2007), Sid. 20

Figur 2 . Uppdelning av totalt bistånd i EU



Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Om 90-talet inneburit en nedgång för det bundna biståndet så var 80-talet dess raka motsats. Utvecklingen gick mot ett allt mera bundet bistånd och toppen, eller botten om man så vill, nåddes 1989 då nära 56 % av EU:s totala bistånd var bundet. Sen dess har situationen ljusnat betänkligt och detta är mycket tack vare DAC. 1991 kom DAC ut med nya riktlinjer gällande bundet bistånd. Den nya given inom biståndspolitiken fortsatte 1992 då DAC publicerade *The Development Assistance Manual* som innehöll nya principer för hjälpinsatser i stort, bland annat en rekommendation att göra allt bistånd obundet. Den gemensamma nämnaren för båda dessa rapporter är biståndets effektivitet.³³ Med andra ord lades grunden för Parisdeklarationen redan i början på 90-talet. Diagrammet visar vilket genomslag rapporterna fick, mellan 1989 och 1995 sjönk det bundna biståndet från 56 % till dryga 30 %.

³³ OECD (2006), Sid.40

Men DAC nöjde sig inte med detta, 1996 släpptes en ny rapport med målet att ytterligare reformera och effektivisera biståndet under 2000-talet. En tillbakablick över de senaste femtio åren gavs och nya strategier för nästa århundrade utarbetades. Samarbeta mellan alla inblandade parter betonades och vikten av att effektivisera biståndet poängterades ytterligare. Resultaten inom EU talar för sig själv, det bundna biståndet fortsatte att sjunka vilket visar på ett kraftigt genomslag för DAC:s policy.

2001 kom DAC med en väldigt viktig rekommendation gällande det bundna biståndet. Innehållet i dokumentet har redan diskuterats i uppsatsen vilket gör att jag endast kommenterar resultaten här. Tabell 2 i appendix ger en mer detaljerad bild av rapportens implikationer. Det har gått lite upp och ner men i det stora hela har det bundna biståndet halverats i relativa termer.

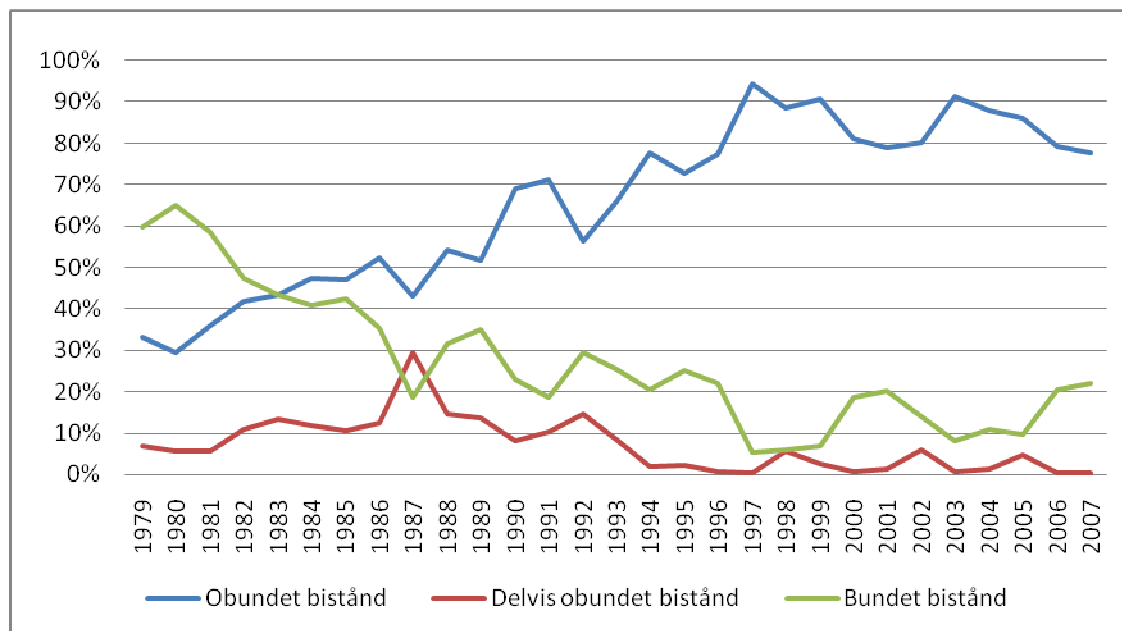
Vad vi kan utröna av resultaten ovan är att EU-länderna i mångt och mycket följt DAC:s principer. Diagrammet visar tydliga brott just när DAC har släppt viktiga rapporter angående det bundna biståndet. Detta beror troligen på att DAC till största delen utgörs av EU-länder, det skulle se konstigt ut om EU-länder hjälpte till att ta fram nya policyer gällande bistånd som de sedan inte själva följer. Resultaten visar också på vikten av fortsatt samarbete mot ett obundet bistånd. Nedgången är en process över lång tid och utan en stark sammanhållning kring sakfrågan riskerar processen att stanna av. Vissa år har det bundna biståndet ökat vilket tyder på att det finns starka krafter som fortfarande verkar för dess existens.

4.3 EU:S UTVECKLING KONTRA RESTEN AV VÄRLDEN

Om vi gör en jämförelse mellan EU:s bilaterala bistånd och resten av världen, ser vi att EU har hållit en förhållandevis jämn och stabil utveckling. Figur 3 nedan visar hur resten av världen har haft en betydligt mer skakig utveckling av sitt bundna bistånd.

Trenden är dock densamma som inom EU, det har funnits en kontinuerlig minskning av det bundna biståndet sett över en längre tidsperiod.

Figur 3 – Icke EU-medlemmars uppdelning av totalt bistånd



Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

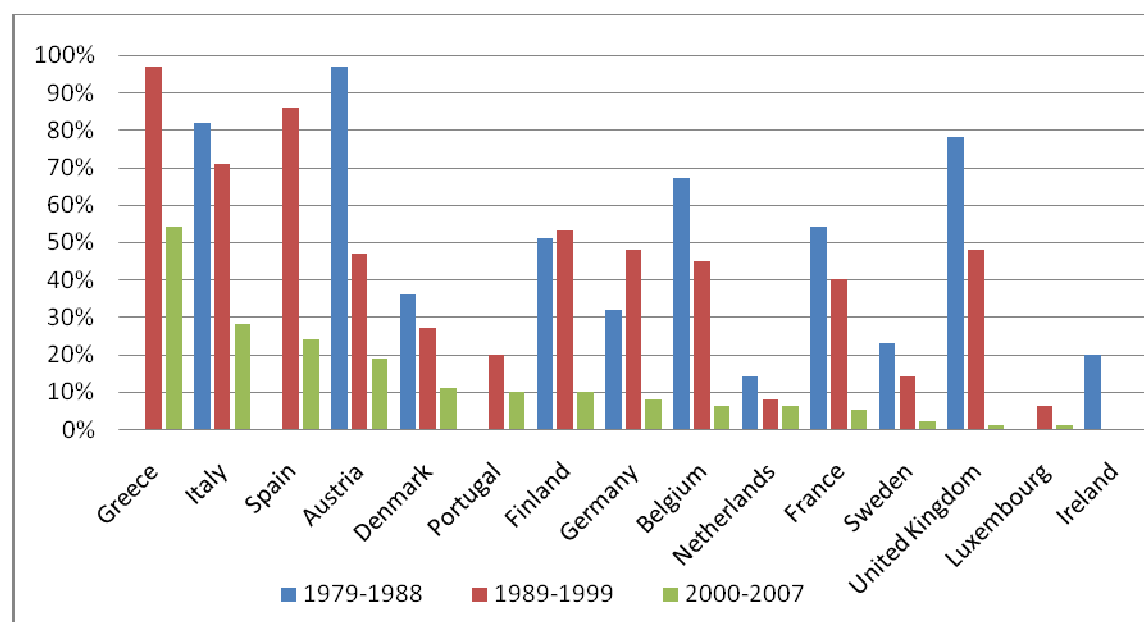
Skillnaden är att resten av världen började sin avveckling i ett tidigare skede. Redan i början på 80-talet syns en tydlig nedgång vilket inte var fallet inom EU. Efter det syns tydliga brott i kurvan vid samma tidpunkter som i EU, framförallt vid 1996 och 2001. Detta indikerar att DAC:s arbete haft en världsomspännande effekt. Slutligen kan vi konstatera att EU generellt sett har haft lägre nivåer av bundet bistånd än resten av världen. De senaste siffrorna från 2007 visar till exempel att EU:s bilaterala bundna bistånd endast är en tredjedel mot resten av världens, ett tecken på att arbetet inom den europeiska unionen går förhållandevis bra.

4.4 EU LAND FÖR LAND

I EU som helhet har vi sett en klar nedgång av det bundna biståndet de senaste trettio åren, men hur ser utvecklingen ut om man tittar på enskilda länder i unionen? Figur 4

visar utvecklingen över tre tidsperioder för vart och en av DAC:s femton EU-medlemmar. För varje tidsperiod har jag räknat fram ett genomsnittligt bundet bistånd i relation till landets sammanlagda bistånd. Till sist har jag även sorterat länderna i storleksordning utefter deras bundna bistånd under perioden 2000-2007. Under perioden 1979-1988 uppvisar ett par länder ett genomsnittligt bundet bistånd på 0 %, vilket beror på brister i rapporteringen till OECD. Med tanke på att de berörda nationerna i regel har ett högt bundet bistånd är det föga troligt att deras faktiska andel var 0 % under dessa år.

Figur 4 - Utveckling av det bundna biståndet i EU



Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Det första man lägger märke till är att de länder som har ett högt bundet bistånd idag, har generellt sett haft det under de senaste trettio åren. Grekland toppar listan på 54 % med Italien och Spanien precis bakom på 28 % respektive 24 %. Fortsätter man att granska länderna i Medelhavsregionen så ser man att både Frankrike och Portugal genom åren haft högre andel bundet bistånd än flera andra EU-länder. I Portugals fall är det dock svårt att uttala sig då det finns brister i deras rapportering för den första tidsperioden. Frankrike har uppnått goda resultat sedan millennieskiftet, från ett genomsnittligt bundet bistånd på 40 % har man de senaste åren lyckats ta sig ner till 5

%, vilket är bland de bästa resultaten i hela EU. Just därför ligger det kanske närmare till hands att räkna Frankrike till länderna i Centraleuropa än till Medelhavsländerna. Sett över alla trettio åren så störs helhetsintrycket av att flera länder saknar statistik från de första åren 1979-1988. Men då samtliga Medelhavsländer uppvisar ett mycket högt genomsnittligt bundet bistånd för de två senaste tidsperioderna, är det rimligt att anta att nivån under den första perioden även den var mycket hög.

Storbritanniens utveckling liknar i mångt och mycket Frankrikes. De har gått från ett högt bundet bistånd under de första två perioderna till att ha ett av EU:s lägsta. Statistiken visar på endast 1 % i genomsnittligt bundet bistånd vilket endast överträffas av Luxemburg och Irland. Just Irland är EU:s mönsterelev vad gäller det bundna biståndet. Redan 1979-1988 låg landet på 20 % vilket är exceptionellt bra om man betänker att flera länder ligger över den nivån under 2000-2007. Därefter visar man upp ett genomsnittligt bundet bistånd på 0 % vilket gör landet bäst i EU. Dock störs det goda resultatet något av brister i rapporteringen från den första perioden. Tittar man på de skandinaviska länderna så är resultaten blandade. Normalt sett rankas dessa länder högt både vad gäller deras kvalité på det sammanlagda biståndet och nivån på deras bundna bistånd. Både Danmark och Finland återfinns på den övre halvan i figuren med ett bundet bistånd för den senaste perioden på cirka 10 %. Sverige däremot klarar sig bra och visar på endast 2 %. Utvecklingen över tiden har visat på en stabil nedåtgående trend i Sverige och Danmark, men där Finland helt går emot strömmen och har ett högre bundet bistånd under åren 1989-1999 jämfört med perioden innan. Dock är Finland det land som gjort den enskilt största förbättringen av de tre då deras bundna bistånd minskade från 53 % till 10 % mellan 1989-1999 och 2000-2007.

Utvecklingen i Beneluxländerna liknar den i de skandinaviska länderna. Luxemburg visar upp en väldigt låg nivå bundet bistånd. Det goda intrycket störs dock av att det saknas statistik från den första perioden. Nederländerna visar på både en stadigt nedåtgående trend och landet har en av de lägsta nivåerna bundet bistånd sammantaget

över de trettio åren. Belgien däremot har traditionellt sett haft ett väldigt högt bundet bistånd, men gjort stora framsteg på området mellan 2000-2007 där man gick från 45 % till endast 6 %. Ett resultat som i mångt och mycket liknar Storbritanniens och Frankrikes. Tittar man vidare på Tyskland och Österrike så är deras utveckling lite annorlunda. Österrike hade Europas högsta andel bundna bistånd åren 1979-1988 med hela 97 %. Därefter har utvecklingen gått åt rätt håll men landet har fortfarande bland den högsta bindningsgraden i EU med 19 %. Tyskland har precis som Finland en något annorlunda utveckling. Deras bundna bistånd ökade kraftigt under den andra perioden för att sedan sjunka tillbaka igen under 2000-2007. En annan likhet med Finland är att man ligger precis i mitten av EU-länderna när man tittar på den sista periodens bundna bistånd.

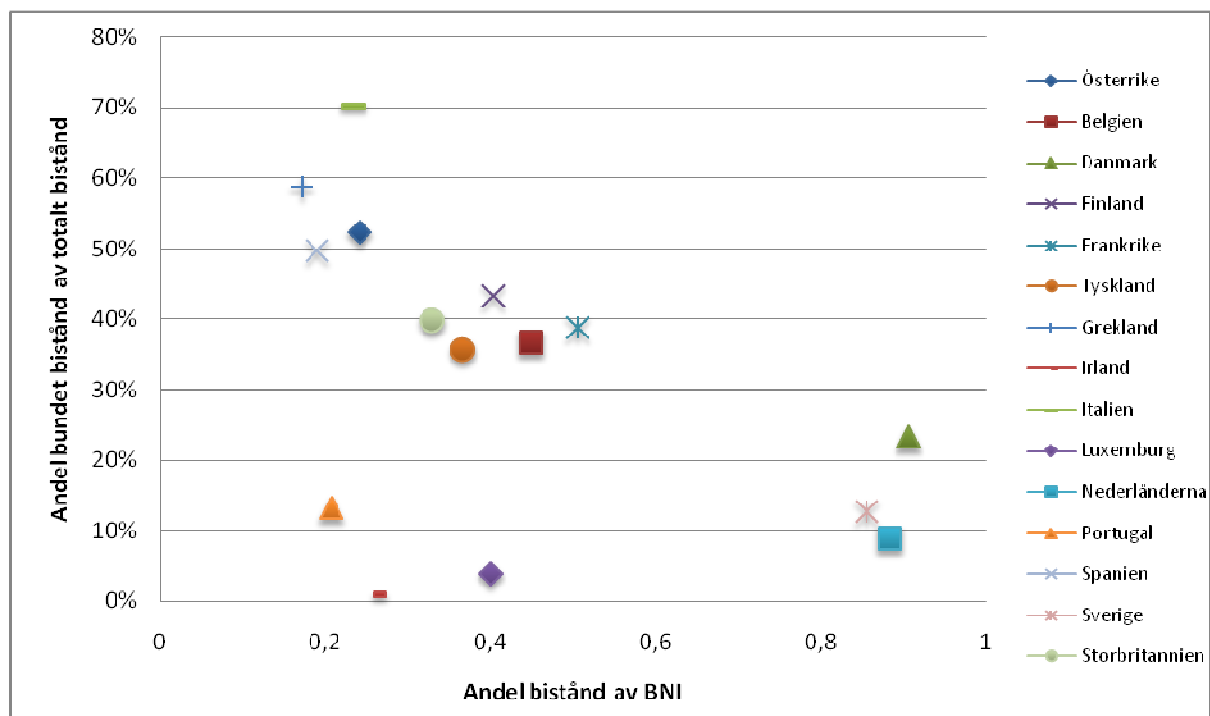
Sammanfattningsvis pekar statistiken på att de länder hög andel bundet bistånd, är länderna kring Medelhavet. Både enskilda länder och regionen i stort visar på en hög andel bundet bistånd över samtliga tre tidsperioder. Dessutom är deras utveckling över tiden sämre jämfört med resten av EU. Till sist är även tre av de fyra länder som brister i rapporteringen till OECD från just Medelhavsregionen.

4.4.1 Varför har länder olika grad av bundet bistånd?

Statistiken ovan visar på stora skillnader mellan EU:s medlemmar i graden av bundet bistånd. Frågan är hur det kommer sig och vilka faktorer som ligger bakom deras agerande? Teorin om att länder som delar ut mycket bistånd också har ett relativt obundet bistånd finner visst stöd i statistiken. 2006 kom endast fyra EU-länder upp i FN:s mål om ett bistånd som motsvarar 0,7 % av landets BNI.³⁴ Dessa fyra länder var Sverige, Danmark, Nederländerna och Luxemburg. Samtliga dessa länder har också ett relativt lågt bundet bistånd vilket ger visst stöd åt teorin. På samma sätt skulle man

då kunna anta att de länder som har ett lågt sammanlagt bistånd, skall ha ett högt bundet bistånd. Under 2006 landade till exempel Italiens på 0,2 % av BNI och Portugal på 0,21 %.³⁵ Båda dessa länder har även en hög andel bundet bistånd.

Figur 5 – Relationen mellan sammanlagt bilateralt bistånd och graden av bundet bistånd



Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Figur 5 visar att detta samband existerar. Den vertikala axeln visar ett genomsnitt av de senaste trettio årens andel bundna bistånd i relation till det totala bilaterala biståndet. Den horisontella visar i sin tur på den genomsnittliga andelen sammanlagt bistånd i relation till landets BNI, även detta sett över de senaste trettio åren. Figuren visar en tydlig uppdelning efter regioner där Medelhavsländerna kombinerar ett högt bundet bistånd med en låg andel totalt bilateralt bistånd. Italien har ett genomsnittligt bundet bistånd på hela 70 % i kombination med 23 % totalt bistånd i relation till BNI.

³⁴ Molina and Pereira (2008) sid.6

³⁵ Europaparlamentet (2007), Sid. 6

Grekland har motsvarande 59 % i bundet bistånd och 17 % i sammanlagt bistånd och även Spanien finns med där uppe med 50 % bundet och 19 % totalt bistånd.

Centraleuropa har en lägre grad bundet bistånd och en högre andel sammanlagt bistånd medan länderna i norra Europa presterar bäst med en låg andel bundet bistånd och ett högt sammanlagt bistånd. De tre största ekonomierna Tyskland, Frankrike och Storbritannien ligger på liknande nivåer med ett genomsnittligt bundet bistånd på cirka 40 % och ett totalt bilateralt bistånd på 50 – 35 %. Även Finland och Belgien finns med i samma grupp. Nederländerna, Danmark och Sverige gör helt klart bäst ifrån sig med ett genomsnittligt bundet bistånd på mellan 10 – 20 % och ett sammanlagt bistånd på nära 90 %.

Figuren visar också på ett par undantag där Portugal, Luxemburg och Irland inte följer mönstret. Detta kan bero på de brister i rapporteringen som jag tidigare nämnt. Alla tre länderna har stora luckor under olika perioder fram till 2000-talet vilket förmodligen bidrar till att de avviker från övriga EU-länder. Detta stör dock inte helhetsintrycket nämnvärt. Sambandet mellan graden av bundet bistånd och andel totalt bistånd är tydligt vilket ger en del av förklaringen till varför länder har olika grad av bundet bistånd.

4.4.2 *Vad ligger bakom Greklands, Portugals och Spaniens höga andel av bundet bistånd?*

Som tidigare nämnts spelar även mottagarens situation in på graden av bundet bistånd. Storlek på BNP, befolkningstillväxt och social situation har en inverkan på givarens benägenhet att binda sitt bistånd. En möjlig förklaring till Medelhavsländernas höga andel bundna bistånd kan ligga i vilka länder de stödjer. Med ett så kallat Proliferation-index mäts hur många länder, samt hur mycket pengar varje land får av varje enskild biståndsgivare. Bland EU-länderna har både Grekland, Portugal och

Spanien ett lågt index vilket visar att de delar ut sitt bistånd till ett fåtal olika länder och i relativt stora summor till varje land.³⁶ Varför just dessa länder valts ut för en noggrannare kontroll beror på deras låga Proliferation-index i kombination med deras höga andel bundet bistånd. Vid en närmare granskning av ländernas biståndspartners ser resultaten ut som följer. Siffrorna visar ett genomsnitt för de senaste sex årens biståndsfördelning för varje land, sorterat efter storleken på 2006-2008 års bistånd. Tabellerna visar de tio mottagarländer som tagit emot mest bistånd från Grekland, Portugal respektive Spanien. Vissa avvikelser finns, framförallt i Spaniens fall, vilket beror på att utvalda länder under ett års tid ibland får ett exceptionellt stort bistånd.

Tabell 3 - Greklands biståndsfördelning (mUSD)

Grekland	2003-2005	2006-2008
Mottagare		
Albanien	42,29	39,8
Serbien	40,13	35,95
Afghanistan	11,83	12,76
Bosnien-Hercegovina	4,58	10,36
Egypten	2,8	7,65
Palestina	3,15	5,36
Turkiet	4,98	5,07
Syrien	3,36	3,94
Georgien	3,99	3,37
Kina	0,42	2,58

Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Greklands bistånd visar tydliga preferenser till att stödja länder i sin omedelbara närhet. Det är naturligt att ha en nära relation till sina grannländer vilket gör att tabellen ser ut som den gör. Frågan är om det har någon inverkan på Greklands benägenhet att binda sitt bistånd? Länderna i före detta Jugoslavien har tidigare präglats av oroligheter, vilket kan vara en anledning till en högre grad bundet bistånd. Även den nära relationen kan kopplas till att biståndet binds upp. Det har visat sig att

³⁶ Carlsson et. al (091014), Sid. 22

starka band mellan länder kan öka benägenheten att ta emot ett bundet bistånd då mottagarlandet inte ser det som ett lika stort problem om biståndet kommer från en granne eller allierad.

Tabell 4 - Portugals biståndsfördelning (mUSD)

Portugal	2003-2005	2006-2008
Mottagare		
Kap-Verde	42,91	57,43
Östtimor	34,31	41,28
Marocko	0,40	31,93
Moçambique	21,97	22,96
Angola	251,97	19,44
Guinea-Bissau	11,30	16,12
Serbien	2,56	13,41
Bosnien-Hercegovina	5,99	13,39
Sao Tome & Principe	11,80	12,54
Afghanistan	2,59	9,92

Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Föga överraskande har Portugals bistånd en mycket stark koppling till deras gamla kolonier. Sex av tio länder³⁷ i tabellen är tidigare kolonier vilket ger en naturligt starkt band länderna emellan. Denna relation kan innebära starkare incitament för att binda biståndet av samma anledningar som jag nämnde i stycket om Grekland. Även kopplingen om att bundet bistånd hänger ihop med politisk och social oro kan ses här. Serbien, Bosnien-Hercegovina och Afghanistan är eller har alla varit utsatta för krig de senaste åren. Den största mottagaren Marocko är ytterligare ett exempel på att nationer i givarlandets närhet får extra uppmärksamhet.

Tabell 5 - Spaniens biståndsfördelning (mUSD)

Spanien	2003-2005	2006-2008
Mottagare		
Guatemala	28,25	241,25
Tunisien	12,28	124,55
Irak	91,21	117,20
Angola	12,08	116,35
Marocko	66,18	108,31
Peru	58,38	100,94
Nicaragua	126,37	94,03
Honduras	112,29	92,72
Colombia	29,99	81,12
Bolivia	74,10	71,83

Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)

Mönstret från Grekland och Portugal börjar nu kännas igen. Framförallt är det gamla kolonier som tar del av Spaniens bistånd. Även här är de sex till antalet³⁸, oroshärdarna representeras av Irak och länderna i dess närhet av Tunisien och Marocko.

Resultaten ovan tyder på att de fåtaliga förklaringar som finns om varför vissa länder har ett högt bundet bistånd, innehåller en viss sanningshalt. Grekland, Portugal och Spanien uppvisar tydliga mönster efter hur de delar ut sitt bistånd, framförallt genom koloniala band och relationen till sina grannar. Dessa relationer har en lång historisk bakgrund som gör banden mellan mottagare och givare väldigt starka. Det har tidigare hävdats att länder inte ser bundet bistånd som ett lika stort problem när det kommer från ett mottagarland man har ett gott förhållande till. Vidare kan den nära relationen mellan givare och mottagare också leda till en så kallad tyst överenskommelse eller en situation av gemensamt intresse. Båda dessa fenomen kan öka risken för att biståndet binds upp, både formellt och informellt. Till sist finns även risken att de nära banden

³⁷ Dessa länder är: Kap-Verde, Östtimor, Moçambique, Angola, Guinea-Bissau och Sao Tomé & Príncipe.

³⁸ Dessa länder är: Guatemala, Nicaragua, Honduras, Colombia, Peru och Bolivia

mellan länder kan leda till en viss bekvämlighet. Incitamenten till att jämföra priser vid offentlig upphandling kan minska på grund av detta och de gamla mönstren blir därmed svåra att bryta. Detta problem kan kvarstå även om biståndet gjorts obundet. Även om denna effekt är svår att mäta och därmed osäker så visar den på svårigheterna med att avveckla det bundna biståndet.³⁹

Dessa teorier finner visst stöd i statistiken ovan och bidrar därmed till en liten del av bilden varför vissa EU-länder binder sitt bistånd i högre grad än andra. Jämför man med till exempel de skandinaviska länderna, saknar de nästan helt kolonial tradition och detta kan vara en anledning till skillnaden i graden av bundet bistånd. Dock är både Storbritannien och Nederländerna två stora gamla kolonialmakter vilket gör att värdet i just detta argument kan ifrågasättas. De länder som har en låg andel bundet bistånd har också visat sig ha ett utspritt bistånd. Flera olika länder tar del av mindre summor, tvärtemot flera av Medelhavsländernas agerande. Det kan därmed antas att ett samband mellan utspridningsgrad och bundet bistånd existerar.

³⁹ C. J. Jepma (1991) Sid.20

5 VARFÖR FINNS BUNDET BISTÅND KVAR?

Även om världssamfundet är relativt överens om att det bundna biståndet måste avvecklas, finns det fortfarande starka röster som propagerar för dess existens. För näringslivets del finns stora vinster att göra i det bundna biståndet. Det bundna biståndet innebär säkra upphandlingar i miljardklassen för flera stora företag, inkomster som troligtvis kommer att minska drastiskt när det bundna biståndet försvinner. Det är därför föga överraskande att regeringar runt om i världen utsätts för kraftiga påtryckningar från olika intressegrupper. Det främsta argumentet är att lägre intäkter leder till minskad lönsamhet, vilket i slutändan påverkar sysselsättningen. Borttagandet av det bundna biståndet försvåras ytterligare av att det saknas en fast tidsplan för avvecklingen. Länderna tillåts själva bestämma takten vilket gör dem särskilt utsatta för lobbyism. Om ett land beslutar om att ta bort det bundna biståndet, kommer företagen i detta land att stå i en svagare position gentemot sina konkurrenter i de länder som fortfarande har sitt bistånd bundet. Om Parisdeklarationen innehållit en fast avvecklingsplan hade problemet troligen varit mindre.

Frågan är dock om ett bistånd verkligen måste vara bundet för att gynna näringslivet på ett bra sätt? I en utredning beställd av den svenska regeringen föreslogs ett närmare samarbete mellan det svenska statliga biståndsorganet SIDA och näringslivet. Detta skulle kunna medföra en ökad delaktighet för företagsvärlden i biståndsprocessen utan att bistånd per se är bundet. Om ett sådant samarbete skulle vara möjligt kan förlusterna för enskilda företag mildras och processen att göra biståndet obundet skulle bli mindre smärtsam. Tvivel har dock framförts för den ökade administrationsbörda som skulle drabba SIDA och kanske viktigast av allt, den globala konsensusen om ett bistånd inriktat på mottagarens behov skulle kraftigt förbises vid ett sådant handlande.⁴⁰

⁴⁰ Odén et. al (2007), Sid.36

Det finns dock risker med ett närmare samarbete mellan företagsvärlden och statliga biståndsorgan. Om vi fortsätter att ha SIDA som exempel, ser vi vilka konsekvenser ett nära samarbete kan tänkas få. Sveriges bistånd är utåt sett totalt obundet med en offentlig upphandling som är öppen för internationell konkurrens, verkligheten ser dock annorlunda ut. I en rapport från Riksrevisionsverket påpekas flera brister, bland annat att överenskommelserna från Parisdeklarationen inte efterlevs och att SIDA använder sig av svenska företag i alltför stor utsträckning.⁴¹ Detta är givetvis ingen bra reklam för ett land som påstår sig ha ett helt obundet bistånd. Det visar om inte annat på svårigheterna med att göra sig av med ett tidigare bundet bistånd. Även om SIDA på pappret anpassat sitt arbete efter Parisdeklarationen så sitter gamla vanor i när företag får samma fördelar som tidigare. Delvis kommer detta av en aggressiv lobbyism från företagsvärlden som motsätter sig regeringens beslut att göra biståndet obundet. Framförallt är rädslan stor mot att svenska företag skall tappa i konkurrenskraft gentemot europeiska konkurrenter vars länder fortfarande har kvar det bundna biståndet.⁴² Även argumentet om att svenska arbetstillfällen kommer att gå förlorade luftas. Då påtryckningarna kommer från stora aktörer i det svenska näringslivet, till exempel ABB, Volvo, NCC och Ericsson, är det lätt att förstå att debatten blir både högljudd och kraftig. Det pekas också på det stora kunnande som finns inom den svenska företagsvärlden, att det är något man bör värna om och ta vara på och som kan användas i biståndsprocessen. Vid en öppen internationell upphandling riskerar detta kapital att gå förlorat vilket inte gynnar någon part enligt näringslivet.⁴³

Detta visar på vidden av problemet med bundet bistånd. Att inte ens ett av de land med högst totalt bistånd och lägst grad av bundet bistånd är fritt från kritik visar inte bara på svårigheterna med att binda sitt bistånd helt och hållet, utan även på att gamla vanor sitter i. Kritiken mot SIDA att man fortfarande i alltför stor utsträckning

⁴¹ Riksrevisionsverket (2009), Sid. 4

⁴² Swedish Consultants (030526)

⁴³ Jakobsson (030221)

använder sig av svenska aktörer exemplifierar hur svårt ett verkligt borttagande av det bundna biståndet kan vara. Kritiken kan även vara ett bevis för att påtryckningar från den privata sfären ger resultat.

Detta kan vara en oroväckande utveckling för biståndets del. Även om länderna runt om i världen åtar sig att binda av sitt bistånd, kan det i verkligheten visa sig att det inte betyder särskilt mycket. Om de företag som tidigare åtnjöt fördelar i form av förtur i den offentliga upphandling, fortfarande kan behålla sin position i form av ett nära samarbete med de statliga biståndsorganen, kan det mycket väl visa sig att man inte åstadkommit någon förbättring. Om samma företag skulle få motsvarande kontrakt som tidigare, vad talar då för sänkta kostnader och att jobbet görs på ett effektivare sätt? Dessutom kan det visa sig betydligt svårare att mäta storleken och effekterna av ett sådant informellt samarbete jämfört med dagens situation. Det är med andra ord ingen självklarhet att ett obundet bistånd leder till lägre kostnader och effektivare hjälpinsatser.

6 SLUTSATS

Syftet med uppsatsen var att ge en överblick av utvecklingen för det bundna biståndet i Europa över de senaste trettio åren, samt att koppla utvecklingen till relevant teori inom ämnet. Vad som står bortom allt tvivel är att användningen av bundet bistånd har minskat kraftigt i Europa under tidsperioden. Anledningarna bakom nedgången är flera, men arbetet som utförts av bland annat DAC och EU-kommissionen har spelat en stor roll. EU som helhet har också haft en mer positiv utveckling jämfört med resten av världen gällande det bundna biståndets avveckling. Utvecklingen har varit mer stabil och nivån idag på EU:s bilaterala bundna bistånd är lägre än i resten av världen. Även här blir slutsatsen att EU-kommissionen varit framgångsrika i sin strävan efter att minska det bundna biståndet.

Flera länder har på pappret idag ett helt obundet bistånd. Vid närmare granskning har dock skillnaderna mellan länder och regioner visat sig stora. Centraleuropa och norra Europa visar generellt sett upp låga nivåer av bundet bistånd. Det är framförallt länderna kring Medelhavet som fortfarande har en hög andel. Varför just dessa länder binder är svårt att förklara, men resultaten tyder på att en kombination av mottagarens sociala och politiska situation, givarens bistånd i relation till dess BNI och förhållandet mellan givare och mottagare, spelar en viss roll. De länder med högst bindningsgrad i Europa har alla ett nära förhållande till sina tidigare kolonier och länder i sin omedelbara närhet. Dessutom är deras totala bilaterala bistånd förhållandevis lågt om man jämför till exempel med de skandinaviska länderna som har ett högt sammanlagt bilateralt bistånd och en låg andel bundet bistånd.

Bundet bistånd har visat sig vara ett komplext problem. Dess effekter i form av kostnadsökningar och ineffektivitet är sedan länge dokumenterade, medan det är mer ont om teorier varför vissa länder har en högre bindningsgrad än andra. Möjligheten att dra några definitiva slutsatser begränsas av den bristfälliga statistiken. Flera länder

har underlåtit att rapportera till OECD vilket leder till en ofullständig bild. De senaste åren har dock sett en hel del förbättringar på det området, framförallt från EU-ländernas sida. Förhoppningsvis leder det till att bilden klarnar kring hur och varför länder väljer att binda sitt bistånd.

Resultaten i uppsatsen tyder på att relationen mellan givare och mottagare spelar en stor roll. Detta är kanske föga överraskande men ändå en viktig punkt. Det visar om inte annat att problemet går betydligt djupare än en viss grad av bundet bistånd. En avveckling av det bundna biståndet skulle på pappret innebära en effektivitetsvinst helt i linje med Parisdeklarationens mål, men om inte hänsyn tas till varför vissa länder binder i högre grad än andra, kan det visa sig att de reella vinsterna av ett obundet bistånd i själva verket blir mycket små. Dessa farhågor förstärks ytterligare av exemplet från Sverige och SIDA där det visat sig svårt att ta sig ur gamla mönster. Lobbyismen från den privata sektorn är kraftig och mycket av den offentliga upphandlingen visar sig fortfarande gå till samma företag som tidigare.

Helt klart är dock att utvecklingen går åt rätt håll. Den senaste tidens fokus på ett effektivare bistånd har i hög grad påverkat det bundna biståndet. Även den nya tydligare inriktningen på mottagarlandets situation kommer att innebära ett minskat bundet bistånd. Ett av de starkaste argumenten från länder som vill behålla sitt bundna bistånd är att ett borttagande innebär att man får konkurrensnackdelar gentemot andra länder som fortfarande har kvar sitt bundna bistånd. Men i takt med att fler länder avvecklar, mister detta argument sin kraft. Detta förstärks ytterligare av att den faktiska påverkan som det bundna biståndet har på givarlandets export – och sysselsättningsnivåer är högst marginell. Den lobbyism som framfört just dessa argument på ett framgångsrikt sätt, utsätts numera för hård konkurrens från de allt starkare icke-politiska organisationerna (NGO:s). Deras fokus ligger oftare på utvecklingsländernas situation och de får allt mer att säga till om. Argumenten och

anledningarna till fördel för ett bundet bistånd börjar helt enkelt att sina och i takt med detta kommer troligtvis en avveckling att ske.

KÄLLFÖRTECKNING

Carlsson et al. (091014), *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*. HTSPE, Hemel Hempstead, United Kingdom

Clay et al. (081013), *The Developmental Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs*. ODI, London United Kingdom

CONCORD (090126), *EU:s löften om bistånd*

<http://www.concord.se/page.asp?id=59>

CRS Statistiska Databas, OECD

DAC (080725), *DAC Recommendation on Untying Official ODA to the LDC*, DAC/M(2008)5

DAC (2007), *European Community, Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, OECD, Paris

Easterly (2002), *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center for Global Development

EU (071029), *Övergång till obundet bistånd till utvecklingsländerna*, EU-kommissionen

Europaparlamentet (070426), *Förslag till betänkande: Om millennieutvecklingsmålen i halvtid*. Utskottet för utveckling

Gunér, (090916), *Biståndet sänks 2,5 miljarder*, Dagens Nyheter
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/bistandet-sanks-25-miljarder-1.953956>

Hopkins (2000), *Political Economy of Foreign Aid*. Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future, London

Jakobsson (030221), *Ska Sverige ensidigt införa obundet bistånd?* Dagens Industri
<http://di.se/Nyheter/?page=/Avdelningar/Artikel.aspx%3FarticleId%3D2003%255C02%255C21%255C71915%26SectionID%3Dettan%26menusection%3Dstartsidanhuvudnyheter>

C J. Jepma. (1991), *The Tying of Aid*. Development Center Studies, OECD, Paris

Johansson & Pettersson (2009), *Tied Aid, Trade Facilitating Aid or Trade-Diverting Aid?* Working Paper 2009:5, Uppsala Universitet, Sverige

Miquel-Florensa (070409), *Aid-Effectiveness: A comparison of Tied and Untied Aid*, York University

Molina and Pereira (2008), *No Time to Waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality*. CONCORD, Bryssel

Nilsson (1997), *Essays on North-South Trade*. Lund Economic Studies, Lunds Universitet, Sverige

Odén et. al (2007), *Dragkampen om biståndet*, Diakonia, Sverige

OECD (2006), *DAC in Dates: The history of OECD's Development Assistance Committee*, Paris

Riksrevisionsverket (2009), *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas stadsförvaltning*. RiR 2009:15, Stockholm, Sverige

Round and Odedokun (2003), *Aid Effort and its Determinants*. UNU-WIDER, UNU-WIDER Discussion Paper 2003/03, Helsingfors, Finland

Senior Nello (2009), *the European Union: Economics, Policies and History*, McGraw-Hill Education, Glasgow

SIDA (090611), *Sverige når upp biståndsmålet en procent*

<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/33-miljarder-kronor/>

SIDA (091015), *Så ska biståndet bli mer effektivt*

<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Internationellt-samarbete-/Parisdeklarationen/>

Swedish Consultants (030526), *Obundet bistånd slår hårt mot den svenska exportmarknaden*. Dagens Industri

<http://di.se/Nyheter/?page=/Avdelningar/Artikel.aspx%3FarticleId%3D2003%255C05%255C26%255C79443%26SectionID%3DEttan%26menusection%3DStartsidanHuvudnyheter>

United Nations (091016), *Millennium Development Goal 8 Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis*, New York

Utrikesdepartementet (080618), *Parisdeklarationen – Så blir biståndet effektivare*,
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2581/a/55579>

APPENDIX

Tabell 1 – Biståndsstatus DAC:s 15 EU-medlemmar

Givarland	Totalt bistånd i mUSD	Täckning (i procent av sammanlagt bistånd)	Bundet %	Delvis bundet %	Obundet %
Total EU 15	37542	89	10	3	87
Total EU 15 + EC	50597	91	8	28	65
Austria	1382	100	24	0	76
Belgium	1504	96	3	0	97
Denmark	1238	86	0	5	95
Finland	570	92	8	0	92
France	3689	55	10	0	90
Germany	7546	92	25	0	75
Greece	57	23	34	10	55
Ireland	833	100	0	5	95
Italy	1017	84	10	19	71
Luxembourg	253	100	0	0	100
Netherlands	4800	100	22	0	78
Portugal	252	100	0	8	92
Spain	3006	95	0	22	78
Sweden	1925	86	0	0	100
United Kingdom	9473	100	0	0	100
EC	13054	100	0	100	0

Källa: (HTSPE (091014), Sid. 31)

Tabell 2 – Andel bundet bistånd av totalt bistånd i EU

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU:s andel bundet bistånd av totalt bistånd	16%	11%	6%	8%	5%	5%	8%

Källa: (CRS Statistiska Databas, OECD)